

aeromobili di Stato e quelli ad essi equiparati (art. 748, comma 2, c. nav.)⁽⁸⁷⁾. Tali tasse e diritti non hanno natura tributaria⁽⁸⁸⁾.

In aggiunta a tali imposizioni, è stata istituita un'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili (art. 90 ss. l. 21 novembre 2000 n. 342).

Titolo 2. — I PORTI

Sezione I. — L'ordinamento dei porti

84. *La situazione pregressa.* — A una visione statica del porto come bene ed in particolare come bene demaniale, cui si applica la relativa disciplina, si accosta una considerazione dinamica del porto stesso come centro di attuazione di servizi pubblici e privati concernenti in genere la movimentazione delle navi e le attività complementari al trasporto marittimo (come, per esempio, le ope-

competenza alla determinazione dei diritti aeroportuali, cfr. C. giust. UE 21 novembre 2019, C-379/18, in *Dir. mar.* 2021, 123, con nota di SANNA, *I sistemi di diritti aeroportuali nazionali al vaglio della Corte di giustizia dell'Unione europea: la tutela dei vettori aerei tra divieto di discriminazione e principio di effettività*; sul caso cfr. pure MASUTTI, *The ruling of the Court of Justice of the European Union on airport charges and its repercussions on the Italian law system*, in *Dir. trasp.* 2020, 527. Sui problemi relativi alla doppia imposizione sul reddito nel trasporto aereo internazionale, cfr. PICCIAREDDA, *In margine alle convenzioni in tema di doppia imposizione sul reddito: il trasporto aereo internazionale*, in *Dir. trasp.* 2000, 345.

⁽⁸⁷⁾ Cfr. Cons. St., sez. VI, 21 luglio 2003 n. 4181, in *Cons. Stato* 2003, I, 1593. Possono essere equiparati gli aeromobili privati che effettuano servizi postali notturni: Cons. St., sez. VI, 4 febbraio 2003 n. 4181, in *Dir. trasp.* 2005, 193, con nota di D'ORSI, *Il Consiglio di Stato conferma la legittimità dell'esenzione dal pagamento dei diritti aeroportuali degli aeromobili che effettuano servizi postali aerei notturni*. Secondo Cons. St., sez. II, 26 ottobre 1977 n. 1228, in *Cons. Stato* 1978, I, 1942, è esentata dalla corresponsione dei diritti l'attività d'insegnamento della tecnica di pilotaggio aereo, ma non le attività inerenti al mantenimento delle tecniche di pilotaggio già acquisite.

⁽⁸⁸⁾ La giurisprudenza sosteneva che i diritti aeroportuali fossero da considerare tasse (da ultimo: Cass., sez. un., 17 ottobre 2006 n. 22245, in *Dir. trasp.* 2008, 171, con nota di ATTILI, *Sulla potestà giurisdizionale in materia di diritti aeroportuali per imbarco e sbarco di passeggeri*), finché non ha negato espressamente la natura tributaria a tutti tali diritti l'art. 39-bis del d.l. 1 ottobre 2007 n. 159 (cui si è conformata Cass., sez. un., 11 gennaio 2008 n. 379, in *Dir. trasp.* 2008, 191); cfr. GUIDO, *La natura giuridica dei diritti aeroportuali tra giurisprudenza e legislazione*, in *Dir. tur.* 2008, 245.

razioni di caricazione e scaricazione)⁽⁸⁹⁾. In quest'ottica il porto si pone anche come sistema della catena logistica, cioè come il legame di congiunzione infrastrutturale fra il trasporto marittimo e il trasporto terrestre della merce⁽⁹⁰⁾.

Per comprendere meglio l'attuale ordinamento dei porti, occorre descrivere brevemente la situazione anteriore al 1994⁽⁹¹⁾. La disciplina dei porti era contenuta prevalentemente nelle disposizioni del codice della navigazione e soprattutto, per quanto riguardava i porti principali, in leggi speciali che istituivano e regolavano i compiti di particolari enti preposti alla gestione di tali porti, detti enti portuali od organizzazioni portuali⁽⁹²⁾.

Gli enti portuali erano qualificati enti pubblici economici e svolgevano sia le tipiche funzioni amministrative delle autorità preposte all'amministrazione dei beni demaniali (quali sono i porti), sia le attività d'impresa per lo svolgimento di operazioni e servizi portuali. In altri termini, la pubblica amministrazione, tramite gli enti portuali, aveva la titolarità esclusiva della gestione del porto, sia nella sua dimensione statica di bene demaniale (comprensiva, quindi, dell'esercizio di funzioni amministrative di vigilanza, direzione e controllo, nonché di pianificazione), sia nella sua funzione dinamica, quale centro di attività imprenditoriali.

I porti di minore importanza erano invece governati dalle autorità marittime. In quelli amministrati dagli enti portuali, esse

⁽⁸⁹⁾ Cfr. MANGANARO, *Il porto da « bene demaniale » ad « azienda »*, in *Dir. econ.* 2008, 257. Sulle varie responsabilità che possono derivare dalle attività che si svolgono nei porti, cfr. ANTONINI, *La responsabilità nella gestione delle infrastrutture della navigazione marittima e aerea*, in *Dir. trasp.* 2016, 129.

⁽⁹⁰⁾ L'art. 29 del d.l. 12 settembre 2014 n. 133 ha previsto uno strumento di pianificazione dei porti denominato « piano strategico nazionale della portualità e della logistica »: cfr. MANCINI, *Il piano della portualità e della logistica*, in *Libro dell'anno del dir.* 2015. Tale articolo, nella parte in cui non prevede che il piano strategico sia adottato in sede di conferenza Stato-Regioni, è stato dichiarato incostituzionale da C. cost. 11 dicembre 2015 n. 261, in *Dir. mar.* 2015, 560, su cui cfr. VEZZOSO, *La riforma portuale fra Stato e Regione*, in *Dir. mar.* 2015, 779. L'intesa è stata successivamente raggiunta: MONCERI, *La « reviviscenza » del Piano strategico nazionale della portualità e della logistica a seguito dell'intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato-Regioni. Considerazioni sul « seguito » della sentenza n. 261/2015 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it* 23/2016.

⁽⁹¹⁾ Sull'ordinamento pregresso, cfr. SIRIANNI, *L'ordinamento portuale*, Milano, 1981; MURGIA, *L'ordinamento giuridico dei porti*, Milano, 1988.

⁽⁹²⁾ CASANOVA, *Gli enti portuali*, Milano, 1971.

limitavano le loro competenze alla disciplina della polizia e della sicurezza della navigazione.

Le operazioni portuali, ai sensi dell'art. 111 c. nav., erano svolte da cosiddette imprese portuali in regime di concessione amministrativa, in quanto tali operazioni erano considerate alla stregua di veri e propri servizi pubblici. Nei porti principali, dove erano istituiti gli enti portuali, talvolta era l'ente stesso che, in virtù della legge istitutiva, svolgeva le operazioni portuali in regime di esclusiva; altre volte, le concessioni erano rilasciate dall'ente portuale a imprese portuali comunque controllate dall'ente stesso. Così, in definitiva, gli enti portuali, che erano preposti al governo del porto, svolgevano anche, direttamente o indirettamente, le operazioni portuali in condizioni di esclusiva, di diritto o di fatto.

Inoltre, secondo gli art. 110 e 111 c. nav., le imprese titolari di concessione per lo svolgimento di operazioni portuali (e gli stessi enti portuali, qualora essi stessi erogatori dei relativi servizi) erano obbligate a impiegare soltanto lavoratori appartenenti alle compagnie portuali. Le compagnie portuali erano soggetti che avevano l'esclusiva per ciascun porto (anche per i porti minori, dove non erano istituiti gli enti portuali) nell'avviamento delle maestranze necessarie all'effettuazione delle operazioni portuali. Tale riserva nella fornitura di mano d'opera nei porti da parte delle compagnie portuali si era affermata storicamente al benefico scopo di eliminare lo sfruttamento dei lavoratori portuali determinato dal fenomeno del cosiddetto caporalato, cioè dagli intermediari-speculatori che reclutavano le squadre da avviare al lavoro. Si era così istituita una vera e propria riserva di lavoro portuale, che però non era limitata alla fornitura della necessaria mano d'opera, ma consentiva alle compagnie portuali di predeterminare il numero di lavoratori da avviare al lavoro e di dotarlo dei mezzi necessari, secondo parametri fissati discrezionalmente dalle compagnie stesse, anziché sulla base delle effettive caratteristiche ed attrezzature della nave e delle effettive esigenze organizzative delle imprese nell'ambito del cui ciclo produttivo tali lavoratori erano destinati a operare.

Questa situazione aveva determinato conseguenze fortemente negative sull'organizzazione del lavoro portuale e soprattutto sui costi e sulle tariffe relativi, generando serie disfunzioni e inefficienze, anche a causa dell'assenza di una cultura della concorrenza, che

potesse valorizzare la necessità di fornire operazioni e servizi portuali a prezzi equi e secondo standard qualitativi idonei.

Tale regime era difficilmente compatibile coi principi di diritto europeo in materia di concorrenza e abuso di posizione dominante ed in tema di libera circolazione delle persone, delle merci e dei servizi⁽⁹³⁾. È stata così emanata la l. 28 gennaio 1994 n. 84, che ha ridisegnato l'intero assetto della disciplina portuale italiana, nello sforzo di renderla coerente ai principi europei⁽⁹⁴⁾.

85. Autorità marittime ed autorità di sistema portuale. — Nella prospettiva dinamica, il complesso delle attività amministrative che si svolgono nei porti sono esercitate dalle autorità marittime (cfr. § 32) e dalle autorità di sistema portuale, secondo le rispettive competenze.

A) Nei porti a minore volume di traffico, dove non è istituita un'autorità di sistema portuale, l'autorità marittima è titolare esclusiva delle funzioni di amministrazione attiva e di vigilanza sulle attività che si svolgono nei porti (art. 62-82 c. nav.). Tali

⁽⁹³⁾ Cfr. C. giust. CEE 10 dicembre 1991, C-179/90, in *Dir. trasp.* 1992, 134, che ha giudicato contrario alla normativa europea l'allora vigente sistema monopolistico di somministrazione del lavoro da parte delle compagnie portuali per l'esecuzione delle operazioni portuali. Nello stesso senso il parere del Cons. St., sez. II, 13 maggio 1992 n. 598, in *Dir. mar.* 1992, 672, con nota di MEDINA, *Le norme del codice della navigazione sul monopolio delle compagnie portuali e sull'esercizio da parte di imprese di operazioni portuali per conto terzi alla luce dei principi fondamentali del Trattato istitutivo della Comunità economica europea: il giudizio della Corte del Lussemburgo.*

⁽⁹⁴⁾ Sul nuovo ordinamento dei porti, cfr. soprattutto CARBONE-MUNARI, *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, Milano, 2006; D. MARESCA, *La disciplina giuridica delle infrastrutture portuali*, Torino, 2012; XERRI (a cura di), *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, Milano, 2012; M.R. SPASIANO (a cura di), *Il sistema portuale italiano tra funzione pubblica, liberalizzazione ed esigenze di sviluppo*, Napoli, 2013; TULLIO, *L'amministrazione e la gestione dei porti italiani* (2015), in *Scritti inediti di diritto della navigazione*, Napoli, 2016, 528; CARBONE-MUNARI, *I porti italiani e l'Europa*, Milano, 2019. Sull'impatto del titolo V della Costituzione sull'ordinamento portuale, cfr. VERMIGLIO, *Porti e reti di trasporto e di navigazione tra Stato e Regioni (dopo la modifica del titolo V della Costituzione)*, in *Dir. trasp.* 2003, 449. In un'ottica di decodificazione, cfr. VERMIGLIO, *La disciplina dell'ordinamento e delle attività portuali tra diritto della navigazione e diritto pubblico dell'economia*, in *Studi per Fanara*, II, Milano, 2008, 483. Sulla competizione fra porti, cfr. CRISMANI, *Competizione cooperativa tra modelli portuali differenziali*, in *Riv. dir. nav.* 2015, 161.

attività sono regolate dal comandante del porto, sia dal punto di vista della disciplina normativa generale ed astratta contenuta in apposite ordinanze, sia dal punto di vista dell'esercizio concreto dei poteri amministrativi ⁽⁹⁵⁾.

Le ordinanze del comandante del porto sono atti di normazione secondaria, mediante i quali sono fissate regole di condotta cui devono attenersi i soggetti che svolgono attività all'interno del porto ⁽⁹⁶⁾. Esse costituiscono il principale strumento mediante il

⁽⁹⁵⁾ Cfr. SCOTTI, *Polizia dei porti*, in *Enc. dir.* XXXIV/1985, 173; ALATI, *Le capitanerie di porto nella fase amministrativo-operativa della gestione portuale*, in *Trasp.* 38/1986, 99. Sul potere del comandante del porto di far eseguire d'ufficio le manovre delle navi nel porto (art. 63 c. nav.), cfr. Cass. 17 ottobre 1961 n. 2193, in *Riv. dir. nav.* 1963, II, 163. Sulla responsabilità per la violazione del divieto di getto di materiali nei porti (art. 71 c. nav.), cfr. Cass. 18 novembre 1961, in *Riv. dir. nav.* 1962, II, 219. Per un'applicazione dell'art. 80 c. nav. (autorizzazione alla deflagrazione di sostanze esplosive nei porti), cfr. Cass. 17 ottobre 1963 n. 2770, in *Riv. dir. nav.* 1964, II, 198. Sull'ambito territoriale dei poteri di polizia del comandante del porto, cfr. Cass. pen. 7 marzo 1968, in *Dir. mar.* 1969, 398 (in relazione a un divieto di sosta ordinato in una piazza antistante al porto); Cass. pen. 2 luglio 1968, in *Riv. dir. nav.* 1969, II, 118. Anche quando l'esercizio di poteri di polizia portuale sia affidato a privati, è configurabile l'espressione di una potestà amministrativa, con conseguente cognizione del giudice amministrativo: Cass. 19 luglio 1986 n. 4678, in *Foro it.* 1987, I, 109. Rientra nel potere di vigilanza ex art. 68 c. nav. la disciplina del commercio ambulante sul litorale: Cons. St., sez. VI, 13 maggio 1989 n. 618, in *Foro it.* 1993, III, 123. Sui requisiti per l'iscrizione del chimico di porto nel registro di cui all'art. 68, comma 2, c. nav., cfr. Cons. St., sez. V, 4 gennaio 2022 n. 256. Sull'appalto dei servizi di pulizia e illuminazione elettrica delle aree portuali, cfr. Cons. St., sez. II, 12 gennaio 1994 n. 147, in *Cons. Stato* 1995, 582. Sulla sorveglianza della piattaforma di accesso alla nave appoggiata alla banchina (art. 73 reg. nav. mar.) e sulla relativa responsabilità dell'armatore, cfr. Cass. 11 novembre 1997 n. 11124, in *Dir. mar.* 1999, 369. Il servizio di bunkeraggio mediante natanti è soggetto a regime concessorio, ai sensi dell'art. 60 reg. nav. mar.: Cons. St., sez. VI, 28 gennaio 2000 n. 410, in *Cons. Stato* 2000, I, 131. Sulla responsabilità del comandante del porto ex art. 81 c. nav. per omessa emanazione di regole in materia di sicurezza, cfr. Cass. pen. 13 ottobre 2004 n. 3432, in *Dir. mar.* 2007, 1109, con nota di PIVETTI, *Responsabilità penale del comandante del porto*.

⁽⁹⁶⁾ Sulla finalità delle ordinanze, cfr. Cons. St., sez. VI, 27 ottobre 1970 n. 693, in *Riv. dir. nav.* 1971, II, 299. Sulla loro definitività, cfr.: Cons. St., sez. VI, 22 ottobre 1958 n. 789, in *Cons. Stato* 1958, I, 1175; Cons. St., sez. V, 5 dicembre 1958 n. 925, in *Cons. Stato* 1958, I, 1467; Cons. St., sez. VI, 20 gennaio 1970 n. 23, in *Cons. Stato* 1970, I, 106. Sull'esclusione dell'obbligo di motivazione, cfr. Cons. St., sez. VI, 13 giugno 1995 n. 583, in *Dir. trasp.* 1997, 119, con nota di ROSAFIO, *Sulla natura delle ordinanze del comandante di porto*. Le posizioni soggettive dei

quale il comandante del porto esercita i suoi compiti di regolamentazione e vigilanza (art. 59 reg. nav. mar.).

Nei porti maggiori, dove invece è istituita un'autorità di sistema portuale, l'autorità marittima conserva soltanto le competenze che non sono a quella attribuite, fra cui rilevano le funzioni di polizia e di sicurezza, nonché la disciplina e l'organizzazione dei servizi tecnico-nautici di pilotaggio, rimorchio, ormeggio e battellaggio, attuate d'intesa con l'autorità di sistema portuale (cfr. § 90). In linea di massima, salvo eccezioni, si può dire che l'autorità marittima si occupa delle attività che si svolgono in mare, mentre l'autorità di sistema portuale di quelle che si svolgono a terra ⁽⁹⁷⁾.

Per il rimborso delle spese anticipate o comunque sostenute per conto di privati, nell'esercizio delle sue funzioni amministrative, l'autorità marittima emette ingiunzione, resa esecutoria con decreto del giudice competente (art. 84 c. nav.).

B) Nei porti maggiori la l. 28 gennaio 1994 n. 84 aveva istituito le autorità portuali. Il d.lg. 4 agosto 2016 n. 169 le ha sostituite con le autorità di sistema portuale, ciascuna preposta al governo di una pluralità di porti ⁽⁹⁸⁾. Presso ciascun porto, già sede

soggetti che fruiscono dei servizi portuali regolati dalle capitanerie di porto sono interessi legittimi: Cass. 3 luglio 2008 n. 18192, in *Dir. mar.* 2009, 136, con nota di SALAMONE, *Riparto di giurisdizione in materia di concessione di beni del demanio marittimo: la Cassazione ignora la giurisdizione esclusiva ed applica il criterio del petitum sostanziale*.

⁽⁹⁷⁾ Sulla ripartizione di competenze fra autorità marittima e autorità portuale, cfr. C. conti, sez. contr. St., 10 luglio 1998 n. 90, in *Dir. trasp.* 1999, 565, con nota di TRANQUILLI LEALI, *Le funzioni organizzative e di ordinanza delle autorità portuali*. Cfr. pure BOI, *L'autorità marittima e l'autorità portuale*, in *Giureta* 2009; TAMBURRO, *Ruolo e funzioni dell'autorità marittima*, in *Demanio marittimo e porti* (a cura di TULLIO-DEIANA), Cagliari, 2014, 165; TRANQUILLI LEALI, *La sicurezza in ambito portuale e poteri dell'autorità marittima*, in *Riv. dir. nav.* 2017, 515; VERMIGLIO, *Autorità marittima e autorità di sistema portuale nel d.lgs. n. 169/2016*, in *Riv. dir. nav.* 2020, 1127. L'art. 8 del d.l. 1 ottobre 2007 n. 159 ha istituito l'area di sicurezza della navigazione dello stretto di Messina, cui è preposta, anziché l'autorità marittima, l'« Autorità marittima della navigazione dello stretto » con compiti inerenti al rilascio di autorizzazioni, concessioni e altri provvedimenti in materia di sicurezza della navigazione nell'area e negli ambiti portuali in essa compresi, inclusa la regolazione dei servizi tecnico-nautici.

⁽⁹⁸⁾ L'istituzione delle autorità di sistema portuale rientra nella competenza esclusiva dello Stato: C. cost. 9 ottobre 2020 n. 208, in *Dir. mar.* 2021, 812, con nota di GIUSQUAMI, *La potestà legislativa concorrente Stato-regioni nella materia dei porti e i punti di contatto tra la disciplina delle ZES e quella delle Autorità di Sistema*

di autorità portuale, è costituito un ufficio territoriale con compiti istruttori e propositivi e altre funzioni a esso specificamente delegate (art. 6-bis).

Le autorità di sistema portuale sono enti pubblici non economici⁽⁹⁹⁾, sottoposti ai poteri di indirizzo e vigilanza del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, che svolgono attività sostitutiva e integrativa e, in ogni caso, ausiliaria dello Sta-

Portuale. Le autorità di sistema portuale sono quindici: a) del mare Ligure occidentale; b) del mare Ligure orientale; c) del mar Tirreno settentrionale; d) del mar Tirreno centro-settentrionale; e) del mar Tirreno centrale; f) dei mari Tirreno meridionale e Ionio; g) del mare di Sardegna; h) del mare di Sicilia occidentale; i) del mare di Sicilia orientale; l) del mare Adriatico meridionale; m) del mare Ionio; n) del mare Adriatico centrale; o) del mare Adriatico centro-settentrionale; p) del mare Adriatico settentrionale; q) del mare Adriatico orientale; q-bis) dello Stretto. Cfr. MANCINI, *Le autorità di sistema portuale*, in *Libro dell'anno del dir.* 2017; MUNARI, *La riforma della l. n. 84/1994: prime riflessioni*, in *Dir. mar.* 2017, 581; RUBECHINI, *Critica della ragion portuale: una prima analisi del d.lgs. n. 169/2016*, in *Giorn. dir. amm.* 2017, 19; SCOTTO, *Dagli enti portuali alle autorità di sistema portuale nel coacervo di competenze nazionali e locali*, in *Diritti region.* 2020, 215; E. VERMIGLIO, *Dall'autorità portuale all'autorità di sistema portuale: continuità e discontinuità*, in *Giureta* 2020, 1. Sulle autorità portuali, prima della riforma del 2016, cfr. CITRIGNO, *Autorità portuale*, Milano, 2003; ROMAGNOLI, *L'autorità portuale: profili strutturali e funzionali*, Bologna, 2003; M. MARESCA, *La governance dei sistemi portuali*, Bologna, 2006; VERMIGLIO-MARINO, *L'autorità portuale*, in *Trattato breve di diritto marittimo* (a cura di Antonini), I, Milano, 2007, 89; MARCHIAFAVA, *Ruolo e funzioni dell'autorità portuale*, in *Demanio marittimo e porti* (a cura di Tullio-Deiana), Cagliari, 2014, 135. Sulle riforme introdotte col d.lg. 13 dicembre 2017 n. 232, cfr. LA SPINA, *Brevi note sulle novità introdotte dal decreto legislativo n. 232 del 13 dicembre 2017 in materia portuale*, in *Giureta* 2018, 237. Sui problemi della concorrenza fra i porti e nei porti, cfr. le relazioni alla Conferenza di Genova riportate in *Dir. mar.* 2001, 67 ss., nonché TORELLI, *Le autorità portuali e l'attuazione del principio di concorrenza*, in *Federalismi.it* 23/2016. Sul controllo della Corte dei conti sulle autorità portuali, cfr. C. conti, sez. contr. enti, 6 aprile 1998 n. 21, in *Riv. Corte conti* 2/1998, 17.

⁽⁹⁹⁾ Prima del d.lg. 169/2016 si discuteva della natura delle autorità portuali: TULLIO, *Ruoli e funzioni delle autorità portuali*, in *La riforma dell'ordinamento portuale italiano*, Bologna, 2006, 35. La questione è tornata di attualità quando la Commissione europea, nel 2018, ha applicato la nozione di «impresa» alle autorità di sistema portuale: cfr. D. MARESCA, *L'autorità di sistema portuale è amministrazione pubblica o impresa? Brevi note a margine della recente procedura SA (38399) 2018/E della Commissione europea*, in *Dir. mar.* 2020, 309; L. BOTTA, *Sui presunti aiuti di Stato al sistema portuale italiano*, in *Dir. trasp.* 2021, 131; in senso contrario: Cons. St., sez. V, 29 ottobre 2019 n. 7411; Cass., sez. V, 10 marzo 2020 n. 6717.

to⁽¹⁰⁰⁾, perseguendo la finalità di amministrare i porti e di consentirne la gestione con la partecipazione delle strutture pubbliche e private interessate. La costituzione delle autorità di sistema portuale è giustificata dal particolare rilievo degli interessi locali che investono l'ambito portuale e mira a rendere possibile anche il decentramento e il coordinamento delle esigenze statali con quelle locali⁽¹⁰¹⁾.

L'art. 6 della legge enuclea le attribuzioni delle autorità di sistema portuale. Esse hanno compiti di indirizzo, programmazione, coordinamento, regolazione, promozione e controllo delle operazioni e dei servizi portuali (movimentazione della merce) e delle altre attività commerciali e industriali esercitate nei porti, con poteri di ordinanza, anche in riferimento alla sicurezza rispetto a rischi di incidenti connessi a tali attività e alle condizioni di igiene del lavoro.

Le autorità di sistema portuale rilasciano le autorizzazioni e le concessioni per l'esercizio delle operazioni e dei servizi portuali (cfr. § 87). Devono inoltre affidare in concessione, mediante procedura di evidenza pubblica, la manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni nell'ambito portuale, compresa quella per il mantenimento dei fondali⁽¹⁰²⁾, nonché le attività dirette alla fornitura a titolo oneroso agli utenti portuali di servizi di interesse generale diversi dalle operazioni portuali (cfr. § 97).

Le autorità di sistema portuale, in quanto enti pubblici non economici, non possono svolgere, né direttamente né tramite la partecipazione a società, operazioni portuali e attività ad esse strettamente connesse⁽¹⁰³⁾. Questa disposizione, che esprime il

⁽¹⁰⁰⁾ Svolgendo funzioni dello Stato, le autorità portuali non possono essere qualificate enti pubblici territoriali: Cass. 7 ottobre 2015 n. 20029, in *Dir. mar.* 2016, 541.

⁽¹⁰¹⁾ L'attenzione per gli interessi locali è sottolineata da PIERANTOZZI, *I profili giuridici e normativi del federalismo portuale*, in *Dir. mar.* 2004, 775.

⁽¹⁰²⁾ Sul dragaggio in ambito portuale, cfr. MUNARI, *Le norme sui dragaggi nei porti e il loro coordinamento con la disciplina ambientale: norme speciali e recenti applicazioni in giurisprudenza*, in *Dir. mar.* 2009, 627; MARCHIAFAVA, *Il regime giuridico dell'attività di dragaggio portuale*, in *Dir. trasp.* 2018, 27.

⁽¹⁰³⁾ Cfr.: Cons. St., sez. VI, 21 agosto 2000 n. 4499; Cons. St., sez. VI, 1 settembre 2000 n. 4656, in *Giur. it.* 2001, 623, dove si è negata la possibilità di affidamento delle attività portuali a una società partecipata, indipendentemente dalle quote, di maggioranza o minoranza, di partecipazione. Sul principio di

cosiddetto principio di separazione, mira a delimitare nettamente il ruolo delle autorità di sistema portuale, che hanno essenzialmente compiti amministrativi di governo, rispetto alle altre attività che si esercitano in ambito portuale, destinate a essere svolte da altri distinti soggetti. Esse possono soltanto assumere partecipazioni di minoranza in iniziative finalizzate alla promozione di collegamenti logistici e intermodali, funzionali allo sviluppo del sistema portuale.

Del resto, l'esercizio delle attività amministrative di governo, come quello delle attività di polizia e sicurezza della navigazione, costituisce esercizio di potestà pubbliche e giustamente è affidato a organismi pubblici quali, rispettivamente, le autorità di sistema portuale e le autorità marittime. Invece l'esercizio delle operazioni e dei servizi portuali ben può essere affidato a privati anche quando tali attività siano qualificabili come servizi pubblici, in quanto l'atto di autorizzazione o concessione è sufficiente a tutelare e delimitare gli eventuali interessi pubblici coinvolti. È dunque corretto e opportuno che nell'esercizio di tutte queste attività non ci siano interferenze fra categorie, per evitare, fra l'altro, eventuali sovrapposizioni di responsabilità. È giusto che, se un'autorità di sistema portuale coordina e controlla non possa svolgere anche direttamente né operazioni né servizi portuali, altrimenti sarebbe controllore di se stessa.

Sezione II — Il lavoro portuale

tu
di
va
—
se
se
co
po
se
zio
su
po
in